

El futuro del Concierto Económico

(The future of the Economic Settlement)

Rabanera Rivacoba, Ramón

Diputación Foral de Alava

Pza. de la Provincia, s/ n

01001 Vitoria-Gasteiz

BIBLID [1138-8552 (2002), 18; 339-346]

El Concierto es una institución fundamental para el desarrollo institucional alavés y vasco. Se debe evitar la judicialización del Concierto, asentando el nuevo concierto en la Unión Europea. Asimismo, se debe resaltar la naturaleza solidaria y neutral del Cupo, siendo fundamental el profundizar las relaciones institucionales entre las distintas administraciones.

Palabras Clave: Concierto económico. Tributos. Fiscal. Cupo. Unión Europea.

Kontzertua oinarrizko erakundea da Arabako eta Euskadiko garapen instituzionalari dagokionez. Kontzertuaren judizializazioa saihestu beharra dago, kontzertu berria Europako Batasunean finkatuz. Era berean, Kupoaren izaera solidario eta neutrala nabarmendu beharra dago eta funtsezkoa gertatzen da administrazioen arteko harreman instituzionaletan sakontzea.

Giltza-Hitzak: Kontzertu ekonomikoa. Zergak. Fiskala. Kupo. Europako Batasuna.

L'Accord est une institution fondamentale pour le développement institutionnel alavais et basque. On doit éviter la "judicialisation" de l'Accord, en implantant le nouvel accord dans l'Union Européenne. De même, on doit souligner la nature solidaire et neutre du Contingent, l'approfondissement des relations institutionnelles entre les différentes administrations étant fondamental.

Mots Clés: Accord économique. Tributs. Fiscal. Contingent. Union Européenne.

Señores y señoras:

Saludos cordiales

Con la jornada que hoy celebramos se pone fin a un ciclo de conferencias y ponencias que, bajo la dirección de la Sociedad de Estudios Vascos – Eusko Ikaskuntza, han patrocinado las tres Diputaciones Forales.

Dichas Jornadas, celebradas sucesivamente en Pamplona, Bilbao, San Sebastián y la de hoy en Vitoria, han tenido como objetivo central analizar, desde diferentes perspectivas, el Concierto Económico.

En este sentido, me permito recordar alguna de las cuestiones que, con indudable profundidad y rigor, se han abordado:

- Los antecedentes y evolución histórica del Concierto Económico.
- La importantísima trascendencia económica que para nuestra Comunidad y Territorio se deriva del mismo, con especial referencia al Cupo.
- La judicialización a la que se ha visto sometido.
- La “paz fiscal”, que hace poco más de un año se firmó con la Administración Central, para poner fin a la mencionada controversia judicial.
- Los problemas con que se encuentra el Concierto Económico para encajar en la Unión Europea.
- Las perspectivas de futuro que tiene el mismo.

Estos y otros temas han sido analizados por expertas personalidades, recordándonos la gran importancia que el Concierto tiene, así como la necesidad de conocer mejor dicha Institución.

Y no olvidemos que conocer mejor el Concierto Económico traerá consigo quererlo y valorarlo más.

Por otra parte, estudiar y repensar el Concierto Económico adquiere mucha mayor importancia en este año, en el que, como todos ustedes saben, debe renovarse.

En este sentido, al abordar su renovación, surge la primera consideración, que no es otra, que la de que tenemos un buen Concierto Económico.

Efectivamente, la Ley actual confiere a las Juntas Generales de cada Territorio Histórico una enorme capacidad normativa.

La libertad plena para regular los tributos directos ha permitido que tengamos un Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y un Impuesto sobre Sociedades específicamente propios.

Junto a tan importantes figuras tributarias, también se ha ejercido nuestra autonomía normativa al diseñar el Impuesto sobre Sucesiones y

Donaciones, el de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, el Impuesto sobre el Patrimonio, así como con otros de menor trascendencia recaudatoria. La ausencia de capacidad legislativa se limita prácticamente a los no residentes y al Impuesto sobre el Valor Añadido e Impuestos Especiales, en la medida en que es necesario armonizar la tributación indirecta, tal como dispone la Unión Europea.

Pero, si son evidentes las amplias competencias normativas que el vigente Concierto Económico confiere a las Instituciones Forales para regular sus impuestos, mayor es aún la capacidad recaudatoria establecida. Prácticamente, a excepción de los impuestos que se recaudan en Aduanas, la recaudación de tributos desarrollada por las Diputaciones Forales es plena, lo que permite que este ejercicio tengamos previsto en la Diputación Foral de Álava recaudar la considerable cifra de (216.000 millones de ptas.).

Esta situación competencial, fruto del Concierto y de su modificación en 1997, ha permitido un instrumento con la máxima capacidad que ha tenido a lo largo de toda su historia, como así fue reconocido por todas las partes negociadoras y con un Gobierno del Partido Popular al frente de la Administración del Estado.

Por todo ello, y si aceptamos –como creo que acepta todo el mundo– que el actual Concierto Económico es un buen Concierto, debemos analizar qué cuestiones hay que mejorar:

A nuestro entender, y ahora hablo como Diputación Foral de Alava, la problemática se centra en las siguientes cuestiones:

Primero - Evitar, en la medida de lo posible, la judicialización del Concierto Económico.

Es de todos conocido que acudir sistemáticamente a la vía judicial para solucionar las discrepancias que surjan no es una buena alternativa.

Por ello, se hace preciso pensar en alguna fórmula que permita solucionar de manera ágil los desencuentros que puedan surgir en el futuro.

Consideramos que un mecanismo similar al arbitraje podría dar respuestas al problema frente al que nos encontramos.

Diseñar una institución de tipo arbitral que, siendo conocedora de la filosofía del Concierto y gozando de la aceptación de las partes, evite en lo posible la vía judicial, será una de las claves del éxito de la renovación del Concierto Económico.

En dicho sentido ya se han dado algunos pasos, aunque bien es cierto que todavía titubeantes.

Efectivamente, la denominada paz fiscal, firmada el pasado 18 de enero de 2000, puso de manifiesto que es posible sustituir los tribunales por el acuerdo y la negociación.

Así, y como precedente de lo que pudiera acordarse en un cercano futuro, se establecieron diversos órganos para intentar resolver las discrepancias de interpretación sin necesidad de interponer el preceptivo recurso. Las líneas están trazadas, aunque bien es cierto que deben mejorarse y perfeccionarse.

En definitiva, uno de los temas que deben abordarse en la inminente renovación del Concierto Económico, es cómo evitar la judicialización de las controversias que surjan entre las Administraciones. Y como solución, nosotros apostamos por un sistema arbitral.

Otra cuestión que debemos abordar es cómo asentar el nuevo Concierto Económico en la Unión Europea.

Como todos Vds. saben, la Comisión Europea puede llegar a considerar “ayuda de estado” alguna de nuestras normas tributarias.

Es indudable que esta situación afecta a la seguridad jurídica de nuestros contribuyentes, a los que defenderemos con todos nuestros medios, pero que, a efectos de lo que hoy estamos comentando, es muy preocupante las razones que desde Europa se han esgrimido para descalificar nuestra normativa.

En efecto, se pone de manifiesto que en Europa se desconoce totalmente el significado que tiene el Concierto Económico. Por ello, es preciso buscar los instrumentos que permitan transmitir fuera de nuestras fronteras lo que históricamente e institucionalmente significa esta figura.

Ahora bien, no podemos ignorar que este tema, según como se plantee, puede tener una lectura política equívoca.

Quiero decir que nosotros no estamos demandando el acceso directo a Europa como un Estado miembro más o similar –tal como desde algunas instancias se ha reclamado–.

Por el contrario, entendemos que existen alternativas más que suficientes para que el Concierto Económico sea defendido ante Europa desde y por Reino de España, en cuanto sujeto de los derechos y obligaciones derivadas de la pertenencia a la Unión Europea. Ahora bien, esto no debe ser obstáculo para que representantes de la Comunidad Autónoma del País Vasco participen e intervengan dentro de la representación española en aquellos foros que puedan afectar al Concierto Económico, como así está previsto en el actual.

Avanzando en el análisis de los temas que deben abordarse en la inminente negociación, surge la figura del Cupo.

El Cupo, esto es, la aportación de las Instituciones Vascas al Estado por los servicios que son de su competencia, es un elemento clave de nuestro Concierto Económico.

Toca también renovar la Ley que determine la metodología de señalamiento del Cupo, siendo este tema, como pueden imaginarse, de una gran trascendencia financiera y presupuestaria para nuestro Territorio.

Entendemos que es de justicia que si el Estado desarrolla para nuestros ciudadanos y para nuestra Comunidad determinadas competencias, exista una compensación por dicho gasto, tal como ha sido siempre.

Ahora bien, dicho lo anterior, nos gustaría que el Cupo fuera lo más neutral posible, lo que significa que no debemos pagar más de lo que nos corresponda, sin que, por otra parte, sea nuestro objetivo prioritario escamotear lo que en justicia nos corresponda aportar.

Otra cuestión que surge es la de si el Concierto Económico debe o no ser indefinido.

Sinceramente opinamos que este debate es más teórico que real.

Efectivamente, aunque el Concierto que ahora expira tiene una vigencia temporal de 21 años, lo cierto es que desde que se aprobó en el año 1981 ha sido modificado en varias ocasiones –en cinco para ser exactos–. Y estas modificaciones han tenido, fundamentalmente, dos objetivos. Por una parte se ha ido actualizando el texto concertado a los cambios estructurales del sistema impositivo, y por otra parte se han ido incorporando nuevas competencias legislativas y de gestión a los territorios forales.

Desde esta perspectiva, estamos hablando de un documento vivo, que se ha renovado cuando ello ha sido preciso o cuando han existido pactos políticos sobre su cambio. En este sentido una corta duración no garantiza que los cambios y adaptaciones necesarias puedan retrasarse hasta su finalización.

En consecuencia, no parece haber inconveniente en proponer que el nuevo Concierto Económico sea indefinido, siendo preciso, y en la medida de lo posible, establecer los mecanismos para su adaptación a los nuevos tributos o circunstancias que puedan surgir en el futuro.

Para acabar de citar aquellas cuestiones que debemos cambiar o analizar en la próxima renovación del Concierto Económico, no quisiera dejar de citar una cuestión que, aunque de menor trascendencia política, no deja de

ser importante para la buena marcha y aplicación del repetido Concierto Económico.

Me estoy refiriendo a los aspectos técnicos que permiten el día a día de nuestra Hacienda.

En concreto, hay que mejorar la definición de los puntos de conexión que determinan cuál es la Administración competente para exaccionar a cada contribuyente. Y aquellos otros que señalan qué Servicio de Inspección es el competente para comprobar las actuaciones tributarias o, por último, concretar claramente qué normativa tributaria –si la foral o la de régimen común– debe aplicarse en cada caso.

Y así, podría citar otras aparentes pequeñas cuestiones, pero que son las que evitan los conflictos entre las Administraciones y también, no lo olvidemos, las que pueden liberar a los contribuyentes de hallarse en medio de disputas interminables entre las Haciendas.

Una vez analizadas y valoradas las cuestiones que a nuestro juicio son más relevantes en la negociación del nuevo Concierto Económico, me gustaría comunicarles cuál es el papel que entiendo debe desempeñar la Diputación Foral de Alava en dicha negociación.

A este respecto, les quiero manifestar que en cuanto Diputado General de Alava velaré porque los intereses de los alaveses, de todos los alaveses, estén representados y salvaguardados durante todo el proceso negociador.

Por ello, hemos participado y seguiremos haciéndolo en el seno de la delegación vasca para manifestar y defender nuestros puntos de vista. Nos sentimos, como no podría ser menos, componentes de la parte vasca de la mesa de negociación, donde están nuestros intereses. Que nadie piense, como se ha insinuado, que las afinidades políticas puedan establecer “a priori” posicionamientos o asentimientos que no se correspondan con los intereses de los alaveses.

Por ello, antes de negociar con la Administración del Estado, el Gobierno Vasco y las tres Diputaciones Forales tenemos que ponernos de acuerdo respecto a qué queremos y cómo lo queremos. Pues bien, los representantes alaveses están interviniendo en esa formación de criterio colegiado.

En este sentido, y como no puede ser de otra manera, no admitiremos que nadie decida por nosotros, sino siempre con nosotros.

Consecuencia lógica de lo anterior, es que también queremos estar presentes y ser parte activa en las negociaciones que se produzcan con la Administración Central, pues si es lógico que no queramos delegar la toma de decisiones, lo es más que tampoco queramos delegar nuestra representación ante Madrid.

Entendemos que nadie puede criticarnos esta postura, teniendo en cuenta lo que está en juego para la Diputación y para Álava. En definitiva, los alaveses no nos perdonarían –y con razón– que no estuviéramos defendiendo sus intereses allí donde se discute y acuerda sobre la esencia misma de nuestras competencias: El Concierto Económico.

De este modo, la representación alavesa estuvo presente en la cita programada para el día 14 de este mes de marzo en el Ministerio de Hacienda, como era nuestra obligación. Creemos que no se debe evitar la asistencia a aquellos foros y reuniones que contribuyan a reeditar el nuevo Concierto y que la negociación del mismo nos exige el cumplimiento de nuestros compromisos.

El Concierto Económico tiene su origen en la participación de cada una de las provincias vascas en la hacienda del Estado y hoy sigue siendo éste su fundamento; si bien la negociación se hace de manera conjunta entre las tres diputaciones y el Gobierno Vasco. En este sentido, deseo manifestar con total rotundidad que nuestra participación en las negociaciones estará presidida por la lealtad más absoluta a todas las Instituciones implicadas en este proceso.

Los alaveses queremos “fair play” o juego limpio con unos –Gobierno Vasco y las Diputaciones hermanas– y con otros –la Administración Central–.

En definitiva, lo que queremos es defender de primera mano nuestros legítimos derechos.

Estas son, a mi juicio, las necesidades del nuevo Concierto y la forma de subsanarlas. Estoy firmemente convencido de que el próximo año tendremos un nuevo y eficaz Concierto Económico.

Si el mismo ha sobrevivido durante más de un siglo a todos los avatares habidos y por haber, muy mal lo tendríamos que hacer para no llegar a un acuerdo en algo tan sustancial e importante para nuestros ciudadanos.

También quiero señalar que, dada la composición política de las partes negociadoras, los representantes políticos de Álava intentaremos facilitar puentes de encuentro entre la Administración Central y las Instituciones Vascas. Eso sí, insistiendo en que en la mesa negociadora, ocupamos las sillas de la Delegación vasca.

En resumen, les ruego que se queden con un mensaje de esperanza y optimismo.

Por último, deseo finalizar mi exposición haciendo hincapié en un aspecto del Concierto Económico especialmente relevante para mí, por lo que me permitirá efectuar esta reflexión personal en voz alta.

El Concierto Económico, siendo como es, un elemento clave del autogobierno del País Vasco y de nuestros Territorios Históricos, gracias al cual hemos creado una Comunidad Autónoma rica económicamente y con unas altas cotas de prosperidad, tiene un valor añadido, un plus especial.

Me estoy refiriendo a que el Concierto Económico es un punto importantísimo de encuentro y de unión con el resto de España.

Es un ejemplo claro y lúcido de cómo pueden organizarse las relaciones interinstitucionales basándolas en el pacto y a la negociación.

Demuestra que nuestra Comunidad Autónoma es perfectamente capaz de asumir el riesgo que se deriva de la gestión de los tributos y, al mismo tiempo, estar vinculada y ser solidaria con el resto del País.

Por todo ello, quiero resaltar que el Concierto Económico es un punto de encuentro y no un elemento a partir del que construir la separación.

Sin más, termino, agradeciendo su atención y manifestándoles, una vez más, que la Diputación Foral de Alava actuará firme y responsablemente para conseguir un magnífico Concierto Económico para todos los alaveses.

Ramón Rabanera Rivacoba
Ilmo. Sr. Diputado General de Alava